UNITED NATIONS
OFFICE OF COUNTER-TERRORISM
UN Counter-Terrorism Centre (UNCCT)

대한민국 대테러•국경보안 모범사례집

2022. 7.

< 목 차 >

◈ 서 문

2020.3.11 세계보건기구(WHO)가 코로나19 팬데믹을 선언하자 각국에서는 바이러스 확산 방지를 위해 일관성 없이 다급하게 공항만과 국경을 폐쇄하였다. 처음 몇 달 동안 감염률이 치솟고, 감염자 발생 증감이 지속되면서 유럽의 '쉥겐 조약' 등 오래된 국경보안관리 정책들조차 그 실효성에 의문이 제기되었다. 결과적으로 각국 정부는 팬데믹 동안 해외여행을 광범위하게 제한하였고, 국민들에게 상황이 잘 통제되고 있으며 외국 물품과 여행객들이 바이러스 확산에 영향을 받고 있지 않다고 이해시킬 수 있도록 대책을 수시로 변경하였다.

대다수 국가에서 장기간 국경을 폐쇄하거나 특정 도시·지역의 여행객 입국을 전면 금지하는 동안, 대한민국은 일상생활·민주주의 기능·국경관리에 대한 중대한 혼란 없이 팬데믹 상황에 빠르게 대응하였다. 관계기관간 신속한 협력을 가능하게 하는 커뮤니케이션 채널 등 강력한 대테러 인프라를 통해 범정부적으로 팬데믹 관리를 할 수 있었다. 팬데믹 시대 국경 보안관리에 맞는 보건·보안정책을 강화할 수 있었기 때문에 외국인에 의한 대규모 감염병 발생 없이 주요 공항과 항만을 정상적으로 운영할 수 있었다.

이 보고서는 글로벌 위기 상황에서 국경보안 역량의 극대화를 위해 대한민국이 채택한 모범사례를 강조하는 동시에, 다른 국가들이 초국가적 안보 위협으로 진화하는 팬데믹 상황에 더 잘 대응할 수 있도록 대테러 및 국경보안 활동을 강화하고 활성화하는 방법에 대한 권고사항을 제시한다.

우리는 이 보고서를 준비하는 데 중요한 정보를 제공한 대한민국 정부의 모든 관계자들에게 감사드리며, 특히 성공적으로 마무리하는데 큰 도움을 준 대한민국 외교부 국제기구국 국제안보과 장성화 대테러 협력팀장과 이가은 사무관에게 진심으로 감사의 말씀을 전한다.

◈ 요 약

2016년 UN 대테러센터와 글로벌 대테러 포럼(GCTF)는 회원국들이 대테러 정책 개발에 효과적으로 활용할 수 있는 국경보안관리 모범사례 매뉴얼을 발간했다. 이 보고서는 2016년에 발간된 매뉴얼을 기반으로, 낮은 테러위협에도 불구하고 강력하고 효과적인 대테러·국경보안관리 문화를 구축한 대한민국의 사례로 작성되었다. 코로나19 팬데믹 동안 외국인에 의한 유입을 방지하면서 국경 개방을 유지하기 위한 국경보안관리 사례들이 강조되었다.

많은 국가들이 중대한 테러사건이 발생한 후 대테러 체계를 강화한 것과 달리 대한민국은 대비·예방 분야에 기민하게 노력을 기울였다. 대한민국 정부 차원의 대테러 활동은 1986년 아시안 게임과 1988년 하계 올림픽의 개최지로 선정되면서 시작되었다. 그러나, 2001년 9·11 테러 및 2004년 이라크에서 발생한 한국인 납치·피살과 같은 해외 발생 테러사건은 대한민국 정부에 지대한 영향을 미쳤고, 진화하는 안보환경에 대한 적응 필요성을 일깨웠다.

대테러 및 코로나19 대응 관점에서 대한민국의 국경보안관리 사례 연구는 2021년 두차례 방문을 포함해 1년에 걸쳐 UN 대테러실·대테러센터와 대한민국 외교부가 협력해 진행하였다. 연구 목적은 코로나19 팬데믹과 같은 특수 상황에서 대테러·국경보안관리 조치 이행을 위한 법령·절차 등을 확인하는 것에 있었다. 또한, 프로젝트 참여 전문가들은 대한민국의 대테러 활동에 참여 중인 12개 관계기관에 설문지를 배포하여, 국경보안관리 절차·대응방안·코로나19 방역 및 추가 조치에 대한 사항을 수집하고, 토론을 통해 대한민국의 정책과 관행이 어떻게 발전되어 왔는지 이해할 수 있었다.

조사 결과, 전문가 팀은 국경보안관리 네트워크를 강화하기 위한 방법으로 다음과 같은 대한민국의 모범사례를 도출했다.

① 유연하고 긴밀한 대테러 관계기관간 협력

② 대테러 활동 및 국경보안 강화를 위한 법령 제정

③ 의심활동·위험인물의 조기 탐지를 위한 지속적인 국경 감시체계 개선

④ 외국인테러전투원의 국내유입 방지를 위한 정보공유 강화 및 지역 대테러 역량 강화

⑤ 효과적인 대테러·국경보안관리 관련 훈련 개발 및 시행

⑥ 생체정보의 책임있는 사용 및 공유 보장

⑦ 대테러 및 국경보안 활동과정에서의 인권보호 및 보고체계 보장

이와 함께, 대한민국의 대테러·국경보안관리 기반 시설의 설계와 감독은 보안환경 분야의 새로운 도전과제에 대처하기 위한 지속적인 평가와 대응을 가능하게 해준다. 코로나19 팬데믹에 대처했던 주요 정책은 다음과 같다.

① 대폭 강화된 보건대책을 국경보안관리·출입국 정책에 적용하고, 모든 관련 분야에서 협력 강화

② 질병관리청의 권한 확대를 통한 대응 및 정책 수립능력 강화

③ 광범위한 조기 검사·접촉자 추적 및 위험정보 배포를 위해 정보통신기술(ICT) 활용

④ 병원체 정밀 분석을 위한 검사·추적·치료(3T) 역량 확보

대한민국의 대테러·국경보안관리에 대한 접근 방식은 여타 국가들이 꾸준히 증가하고 있는 전통적·비전통적 위협에 대응하기 위한 새로운 정책을 개발할 때 좋은 가이드라인으로 활용될 수 있다. UN 대테러실·

대테러센터는 이 보고서에서 강조된 모범사례과 권고사항을 기반으로 대한민국 외교부 등 관련 부처 협력 아래 역량 강화 교육을 추진할 계획이다. 결론적으로, 테러와 전염병은 한 국가의 정책이 얼마나 초국가적이고 파급영향이 큰지 확인할 수 있는 사례이다. 이러한 문제를 예방하고 대응하기 위해 협력하면 보다 안전한 세상을 만들어 나가는데 기여할 수 있을 것이다.

◈ 모범사례 및 권고사항 요약

【 1부 : 대한민국의 국경보안관리 관련 대테러 모범사례 】

1. 기관간 공동 조정센터 설립

- 각기 다른 역할을 담당하는 관계기관을 통합할 수 있는 '컨트롤 타워' 기관을 설립하여, 각 조직의 강점을 활용하고 효과적으로 임무를 분담
- 정기적인 회의 개최 및 개방적인 소통창구 확보
- 긴급·위기 상황에 대비한 지휘체계 및 세부 계획을 수립하여 신속하고 즉각적인 통제체계를 구축하고, 역할과 책임을 사전에 분담
- 중앙 컨트롤 타워와 여타 관계기관간 연계 기반 구축

2. 대테러활동 및 국경보안 증진을 위한 입법 활동시 고려사항

- 국가 안보 우선순위(특히, 국경보안관리 관련)를 기존 법률에서 다루고 있는지
- 기존 법령에 개정이 필요한 부분 수시 확인
- 현행 규정이 정부 및 산하 기관의 역량을 증대시키는 데 도움이 되는지 또는 저해하고 있는지
- 필요에 따라 신속한 조치를 위한 예방정책을 수립할 수 있는지

3. 의심활동 조기 탐지를 위한 지속적인 국경 감시체계 및 절차 마련

- 감시 사각지대 해소를 위해 국가 운영 항만과 민간 운영 항만에 동일한 감시 능력 확보
- 감시 거점과 CCTV 관제소를 핫라인으로 연결, 비상상황 대응은 물론 정보업무 수행 기관과의 신속한 소통 채널 유지

- 지역사회 및 관계 공무원과의 협력체제 구축을 통해 잠재적 테러 공격 및 위험지표에 대한 공동 인식 제고

4. 외국인테러전투원의 국내 유입 방지를 위한 정보공유 강화 및 지역 대테러 역량 증대

- 촘촘한 정보공유를 위해 업무가 유사한 관계기관간 분과 형태의 협의체 운영

- 인터폴 및 기타 국제 기구에서 운영 중인 데이터베이스와 연동하여 입국 승객과 환승객을 이중으로 확인할 수 있는 탑승자 사전확인 프로그램(iAPI) 등 구축

- 인터폴·해외 정보기관·대테러 관계기관과 소통 채널을 구축하여 최신 테러 정보 교환

5. 적절하고 효과적인 대테러·국경보안관리 교육 훈련 개발 및 시행

- 신입 직원에만 국한하지 않고 전 직원 대상 정기·보수 교육 훈련 실시

- 최신 기술·절차·당면과제에 대한 인식 제고를 위해 교육과정을 최신화하고, 정규·보수 교육 훈련 지속 실시

- 현장에서 필요한 관계기관간 협력 및 의사소통 과정을 이해하기 위한 실습 등 현장감 있는 교육 훈련·시뮬레이션 기획

- 선진 지식 습득을 위해 해외 훈련 참가 및 지역단위 테러 대응 역량 강화를 위한 훈련 개최

- 효과적이고 다각적인 위기 대응을 위해 민간 대테러 전문가 대상 교육 훈련 프로그램 마련

6. 생체정보의 책임있는 사용 및 공유 보장

- 생체정보의 윤리적 수집·공유를 위한 법적 근거 마련
- 생체정보 활용 관련 강력한 보호 장치가 구축된 경우에 한해 신속하고 효과적인 탑승객 교차 검증을 위한 광범위한 지문·안면인식 DB 구축
- 출입국 심사 강화를 위해 허위 여행·증빙서류 식별요령 교육

7. 대테러·국경보안 활동과정에서의 인권보호 및 보고체계 보장

- 국제인권기준에 부합하는 기존 및 새로 개정될 인권 관련 정책이나 절차를 평가하기 위한 독립적인 자문기구 마련
- 공·항만에서 외국인 대상 접근 가능한 방식으로 인권정책 및 절차 적극 홍보
- 확인되고 입증된 문제가 있는 경우 이를 신속하게 처리하는 절차 보장

【 2부 : 코로나19 팬데믹 관련 국경보안관리 모범사례 】

8. 강화된 보건대책을 국경보안관리·출입국 정책에 적용 및 모든 관련 분야에서의 협력 강화

- 검역 관련 보편화된 가이드라인을 제시하고, 외부 요인과 변수를 통제하기 위한 지속적인 테스트 추진
- 변이 감염병 정보를 지속적으로 공유하기 위하여 관련 위원회 및 공무원과 주기적인 TF 회의를 실시하고, 현재 감염병 대응 및 치료 조치에 있어서 발생할 수 있는 문제점과 장애요인 진단

9. 질병관리청의 권한 확대를 통한 대응 및 정책 수립 능력 강화

- 국가 차원의 효율적인 대응을 보장하기 위해 숙련된 전문가 또는 실무진에 재정적 지원을 확대하는 등 역량 강화에 집중

- 시시각각 변화하는 위기 상황에 신속 대응하기 위해 기존 방역 조치와 함께 격리 등과 같은 기본 규제 사항 포함

- 상황 대응을 위해 관련 산하 조직에 조치 권한을 적절히 위임할 수 있는 조정 기구 설립

10. 광범위한 조기 검사, 접촉자 추적 및 위험정보 배포를 위해 정보통신기술(ICT) 활용

- 다양한 상황 발생에 대비, 입국 승객 관련 중요 정보를 수집하고 교차 검증할 수 있는 사전 탑승객 확인 절차 시행

- 현재 활용 중인 탑승객 정보수집 체계를 점검하고, 코로나19 증상 및 검사기록 등 추가 수집정보를 기존 시스템 통합 가능 여부 파악

11. 해외발 병원체의 검사·추적·치료(3T)를 위한 역량 확보

- 감염병 상황을 신속하게 파악하기 위해 광범위하고 시기 적절한 검사 역량 구축

- 바이러스 접촉자 식별·격리조치 시행 및 위기 정보의 신속하고 효율적인 전파를 위하여 활용 가능한 연락처 추적체계 수립

- 전 국민이 국가·지역 병원에서 치료가 가능토록 의료 역량 강화

◈ 소개글

2016년 UN 대테러센터와 글로벌 대테러 포럼은 대테러 활동의 일환으로 효과적인 국경보안관리에 관한 모범사례 매뉴얼을 발간했다. 이 매뉴얼은 UN 회원국들이 국제 테러 대응전략 수립과 유엔 안전보장 이사회 결의안 이행 등 전반적인 대테러 과제 해결을 돕기 위해 작성되었으며, 특히 취약점이 많은 국경 지역에서의 활동에 초점을 두었다. 각 정부들이 대테러 관점에서 국경간 협력, 감시를 강화하기 위한 효과적인 국경 정책・지침・프로그램 및 접근 방식을 개발할 때 참고할 수 있는 가이드 라인이다. 비록 모범사례 적용에 구속력은 없지만 모든 국가들은 해당 사례를 국제법 및 자국 법률・규정과의 일치 여부를 확인하고, 특정 지역 및 환경적 요구에 맞게 조정하여 적용할 수 있을 것이다.

이번 사례집은 2016년 최초 매뉴얼을 바탕으로 테러 위협이 낮은 대한민국이 어떻게 강력하고 효과적인 대테러 문화를 정착시켰는지 분석하였다. 많은 국가들이 중대한 사건이 발생한 후에야 대테러 정책과 관행을 확립하려고 하는데 반해, 대한민국은 미래에 발생할 수 있는 사건을 예방하고 대응할 수 있는 역량을 꾸준하게 구축해 왔다. 여기에는 대테러 활동을 위한 법적 근거 마련・조직체계 확립・대비태세 완비・주기적 소통 및 평가 등이 포함되어 있다.

또한, 대한민국은 코로나19 팬데믹을 잘 대처하고 있어 선정되었다. 코로나19 팬데믹의 발생과 관련된 공중보건 대응 조치는 전 세계적으로 전례 없는 영향을 미쳤다. 감염병이 한창일 때, 화물과 사람들의 이동은 대부분 중단되면서 공급망이 붕괴되어 전 세계적으로 경제적 충격이 발생했다. 많은 국가들은 국경을 폐쇄했고, 개별 승객들의 건강 상태와 관계없이 특정 국가나 지역에서 온 승객들에 대한 전면적인 입국 금지 조치도 자주 취해졌다. 그러나, 대한민국의 국경보안관리 인프라와 관계기관간 협력 문화는 팬데믹 기간 동안 국경보안관리 정책과 관행을 신속히 조정해 추가적인

방역 조치를 취할 수 있는 기반이 되었고, 궁극적으로 국경을 폐쇄하지 않아도 되었다.

세계적으로 유행하는 감염병을 억제하려는 노력이 국가와 지역 수준에서 테러·국제범죄와 어떠한 상관관계가 있는지 이해하는 것은 미래의 생물테러와 감염병 등과 관련된 위협을 극복하는데 중요한 교훈을 제공할 수 있다.

이번 프로젝트는 2021년에 실시되었고 2차례에 걸쳐 대한민국 방문조사(1차 현장 방문, 2차 전문가[1] 회의)를 실시했으며, 국경보안관리에 대한 법적 체계·운영 절차 및 대테러 활동 관련 주요 도전 과제를 식별하고, 코로나19 팬데믹이라는 독특한 상황 아래 국경 보안 강화를 위한 대응 방법과 절차에 대한 이해를 돕기 위해 기획되었다. 국경보안관리를 비롯해 코로나19 상황 대응을 위한 추가 조치 등 각 기관의 당면 과제에 대한 임무·절차를 명확히 파악하기 위해 12개 기관을 대상으로 세부 질문지를 배포하였다. 프로젝트 전문가들은 질문지와 토론을 통해 대한민국의 정책과 모범사례가 어떻게 시행되고 있는지 충분히 이해할 수 있었다.[2]

이 보고서는 대한민국의 국경보안관리 모범사례를 대테러·팬데믹 대응 두 가지 관점에서 소개하고, 다른 국가 정부들이 새로운 정책과 더 효과적인 국경보안 계획을 수립하는 데 가이드 라인이 될 수 있도록 작성되었다.

1) 대한민국 외교부 협조 아래 UN대테러실(UNOCT), 국제이주기구(IOM), 세계관세기구(WCO), 스팀슨 센터(Henry L. Stimson Center), 이민정책연구원(MRTC), 국가안보전략연구원(INSS) 전문가들이 참여했다.

2) 개별 면담과 방문 조사를 실시했던 대한민국 정부기관은 다음과 같다. 대테러센터, 국방부, 국가정보원, 법무부(출입국·외국인 정책본부), 경찰청, 관세청, 해양수산부, 외교부, 해양경찰청. 질병관리청과 국토교통부는 서면 자료를 제출하였다.

【 1981년부터 2015년까지의 대한민국의 대테러 노력 】

대한민국 정부 차원의 대테러 노력은 1981년 서울이 제24회 하계 올림픽 개최지로 선정되면서 시작됐다. 1972년 뮌헨 올림픽 테러로 11명의 선수와 1명의 경찰관이 사망한 사건이 서울 올림픽을 계획할 때 가장 중요한 요소로 대두되었다. 이와 관련, 대한민국 정부는 1986년 아시안 게임 및 1988년 하계 올림픽 개최를 앞두고 테러 예방을 위해 1982년 1월 대통령 훈령 제47호 '국가 대테러 활동지침'을 제정하여 시행하였다.

'국가 대테러 활동지침'이 시행되기 전, 대한민국에서의 대테러 활동은 주로 1)통합방위법에 따른 국민에 대한 공격 예방 및 대응, 2)대한민국 경찰 주도의 공공 안전 유지 등 2가지 목표에 중점을 두고 이루어졌다. 서울이 올림픽 개최지로 선정되면서 잠재적인 테러 공격으로부터 올림픽 참가자들을 보호해야 하는 새로운 대테러 임무가 생겼다.

이 지침에 따라 테러대책회의(위원장 : 국무총리)와 테러대책상임위원회(위원장 : 국가정보원장)가 설치되었다. 이 지침은 이러한 위원회의 설치와 임무에 대한 주요 법적 근거가 되었으며, 국제 테러조직의 위협에 대응하기 위한 최초의 대통령 훈령이었지만 테러방지와 관련된 모든 정부기관에 적용되지는 않았다.

대한민국이 대테러 업무를 강화하게 된 또 다른 중요한 계기는 2001년 미국의 9·11 테러였다. 이 끔찍한 사건은 모든 국가들이 대테러 노력을 강화해야 한다는 경종을 울렸다. UN 안전보장 이사회는 회원국들에게 테러에 대응하고 국제적 차원의 테러예방 노력에 동참해 줄 것을 촉구했다. 세계 테러와의 전쟁을 위한 노력의 일환으로, 대한민국은 다른 국가들과 함께 대테러 관련 법령을 제정하거나 개정했다.

그러나 이 과정에 어려움이 없었던 것은 아니다. 국가정보원은 2003년 제16대 국회에 테러방지 법안을 제출해 국회 정보위원회 내부 심사 절차를 통과했지만, 이듬해 16대 국회 임기가 만료되면서 폐기되었다.

2004년 이라크에서 발생한 김선일씨 납치·피살 사건은 대테러 활동에 대한 개선 필요성을 절감하게 했다. 제17대 국회에는 대테러 관련 법안이 3건이나 제출됐지만, 제17대 국회 임기가 2008년 끝나면서 법안들은 폐기되었다. 마침내 2016년 3월 제19대 정기국회에서 '국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법'이 상정·통과되면서 대테러 활동의 법적 토대가 마련되었다.

【 대한민국 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법 : 2016-현재 】

'국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법'은 테러 예방·대테러 활동·테러 피해에 따른 보상 등을 규정함으로써 테러로부터 국가와 공공 안전을 보장하기 위해 제정되었다. 2016년 제정된 이 법은 테러의 정의·대응절차·벌칙 등을 규정한 첫 번째 법률이었다.

이 법은 테러의 유형, 테러 위험인물·단체 및 외국인테러전투원 등을 정의하고 있다. 또한, 주요 용어에 대한 정의 외에도 국가 및 지방자치단체의 책무를 규정하고, 국내 대테러 활동을 지원하기 위한 위원회 구성 및 역할을 포함하고 있다. 특히 이 법을 근거로 대테러센터, 국가테러대책위원회, 대테러 인권보호관을 두게 되었다.

2016년 6월 4일 국무총리 산하에 설치된 대테러센터는 관계기관의 공무원들로 구성되어 있으며, 국가 대테러 활동 및 대응과 관련된 정책 결정, 협력·조정업무 등을 수행한다. 국무총리 주관으로 관계부처의 장이

참여하는 국가 테러대책위원회에서는 6개월마다 대테러 정책·활동 결정과 함께 테러대책을 논의한다.

테러방지법에는 테러위험인물에 대한 정보(출입국, 금융거래, 통신이용 등)를 수집할 수 있는 권한을 부여하고, 테러단체와 관련 있거나 테러단체를 구성하려는 행위를 처벌하는 조항도 있다. 또한, 테러 신고자에 대한 보호, 포상금 지급과 테러 피해자에 대한 지원 대책도 마련되어 있다.

◈ 1부 : 대한민국의 국경보안관리 관련 대테러 모범사례

1. 기관간 공동 대테러 조정 센터 구축

기관간 협업은 강력한 대테러 문화 구축 및 국경보안관리를 위한 필수 요소이다. 여기에는 정보공유, 교육 및 모범사례 평가, 훈련, 정보공유 등을 비롯해 정부기관내 중앙·지역단위 관계기관 및 지방자치 단체의 협력이 포함된다. 다양한 기관들의 역할이 분명하지 않을 경우, 국경보안 체계가 테러조직·범죄단체·중대 위협 등에 손쉽게 악용될 소지가 있다. 이와 관련, 2018년 UN 대테러실에서 발간한 국경보안관리 모범사례 보고서에는 기관간 협력을 단순히 '감독구조 강화', '중앙 집중식 계획 프로세스 개발', '다양한 기관이 동일한 방식으로 작동할 수 있도록 동질화' 하는 것이 아닌, 일관되고 개방적인 의사소통을 통해 정기적으로 상호작용하고 정보를 공유하는 것이라고 강조한 바 있다.

대한민국은 2016년 대테러센터를 설립하여 테러 예방 및 대응을 조정·평가·기획할 수 있는 '컨트롤 타워' 임무를 부여했다. 대테러센터는 테러방지법에 따라 설립되었고, 국무총리실 소속기관으로 최고 수준의 행정권한을 가지고 있다. 대테러센터는 14개 관계부처로부터 35명의 공무원을 파견받아 다양한 유형의 대테러 활동을 수행하고 있다. 파견관 중 일부는 대테러센터에서 2~3년 가량 근무하기도 하며, 연락관 역할도 수행한다.

대테러센터는 연 2회 국무총리에게 대테러 활동 및 추진계획을 보고하고 현안에 대한 관심을 유도하는 한편, 각 기관의 실적 평가 및 목표 설정·신종 위협 대응방안 등 역동적인 정책 수립에 기여하고 있다.

센터에는 기획총괄, 협력조정, 안전관리, 24시간 상황실 등 예방·대응 업무를 수행하는 4개의 주요부서가 있으며, 내부 협업은 물론 여타 기관들과의 정보공유와 협력을 중점목표로 임무를 수행하고 있다.

대테러센터는 테러 위협 종류에 따라 어느 부처 및 기관에서 사건을 대응할지 사전에 임무를 분담해 놓았다. 국외 테러는 외교부, 군사시설 테러는 국방부, 항공 테러는 국토부, 해양 테러는 해양경찰청, 국내 일반 테러는 경찰청에서 사건 대책본부를 설치하여 대응한다. 관계기관들이 초동 대응에 착수하는 동안 총리는 추가지원을 보내거나 필요한 경우 총괄 기관 변경을 승인할 수 있는 권한을 가지고 있다.

예를 들어, 만약 국내에서 인질사건이 발생하면, 경찰청에 가장 먼저 보고될 것이다. 이어서 경찰청은 소방청 등 관계기관에 상황을 공유하고 대응과 관련 있는 기관들이 사건 현장에 급파된다. 동시에 대테러센터는 관련 정보를 총리에게 보고하고, 국가테러대책위원회를 개최하여 상황 평가는 물론 관계기관에 인명피해 최소화와 시민 보호를 위한 임무를 부여한다. 통상 이러한 의사결정 과정은 국가테러대책위원회에서 이루어진다.

전국 시·도 단위에서 현장지휘본부를 설치할 수 있어 테러사건에 대한 지역 차원의 대응체계도 보장되어 있다. 여기에는 물자 제공, 주민대피 지원 등 현장에서 필요한 다양한 지원이 포함되어 있다. 테러 사건이 발생하면 상황에 따라 대테러특공대·테러대응구조대·대화생방테러 특수임무대·軍 대테러 특수임무대·대테러합동조사팀 등 5개 특수팀을 추가로 가동하여 상이한 문제를 다룰 수 있다.

대테러센터는 테러가 대한민국에서 흔치 않은 사건임에도 불구하고 명확하고 효율적인 기관간 업무분담 및 대응체계를 확립하기 위해 대규모 훈련을 계획하고 실행하는 데 앞장서고 있다. 또한, 정부의 테러 대응 능력을 홍보하여 대중의 신뢰도를 높이고 있다.

전체적으로 대테러센터의 설립은 테러 예방·대비·대응 등 대테러 활동 관련 기관간 조율을 위한 컨트롤 타워 기관을 만들어 정책 수립, 정보 공유, 현장 활동 등 다양한 협력이 가능토록 하는 데 목적이 있다.

정부를 통한 관계기관간 협력은 아래의 다양한 사례를 통해 성공적으로 이루어지고 있다.

- 각기 다른 역할을 담당하는 관계기관을 통합할 수 있는 '컨트롤 타워' 기관을 설립하여, 각 조직의 강점을 활용하고 효과적으로 임무를 분담
- 정기적인 회의 개최 및 개방적인 소통창구 확보
- 긴급·위기 상황에 대한 지휘체계 및 세부 계획을 수립하여 신속하고 즉각적인 통제체계를 구축하고, 역할과 책임을 사전에 분담
- 중앙 컨트롤 타워와 여타 관계기관간 연계 기반 구축

2. 대테러활동 및 국경보안 강화를 위한 법률 제정

2016년 제정된 테러방지법에는 '테러'란 국가, 지방자치단체 또는 외국정부의 권한행사를 방해하거나, 의무없는 일을 하게할 목적 또는 공중을 협박할 목적으로 하는 행위들로 명확하게 규정했다. 또한, 테러단체, 테러위험인물, 외국인테러전투원, 테러자금, 대테러활동, 대테러조사도 정의하고 있다.

또한, 테러 위협·행위를 예방, 준비, 대응하기 위한 법적 권한을 특정 주체나 기관에 부여하고, 이를 조정·평가·계획·수정할 수 있는 중앙기구를 설치했다. 이러한 조치들의 법제화는 대테러·국경보안관리 분야를 주요 국가 안보정책 요소로 격상시킨다.

대테러 활동을 법제화 할 때에는 권한을 명확히 부여해야 하고, 남용에 대한 적절한 통제와 피해 방지 대책 마련이 중요하다. 동시에, 발생 가능한 다양한 시나리오에 대응하고 적용하기 위해 유연성이 수반되어야 한다. 이와 관련, 유연성이 발휘될 수 있는 영역과 관할권 밖에 있는 행위를 구체적으로 이해하려는 노력 역시 필요하다. 대한민국의 경우, 포괄적인

협의·계획 과정을 통해 관계기관들이 정책을 얼마나 인식하고 있는지 정기적으로 평가하고 있으며, 업무 효율성 및 성과 증대를 위해 법령 개정이 필요한 부분이 무엇인지 수시로 파악하고 있다.

국가마다 상황이나 입법체계가 다르지만, 국가안보의 중요성에 대해 관심도를 제고하고 관련 기관이 위기에 대응할 수 있도록 법적 장치를 마련해 놓으면 효과적이고 신속한 대응에 도움이 된다. 각 국가들은 기존의 법률이 다음 사항을 충족하고 있는지 검토할 필요성이 있다.

- 국가 안보 우선순위(특히, 국경보안관리 관련)를 기존 법률에서 다루고 있는지
- 기존 법령에 개정이 필요한 부분 수시 확인
- 현행 규정이 정부 및 산하 기관의 역량을 증대시키는 데 도움이 되는지 또는 저해하고 있는지
- 필요에 따라 신속한 조치를 위한 예방정책을 수립할 수 있는지

3. 의심활동 조기탐지를 위한 지속적인 국경 감시체계 개발

국경지역 및 공·항만에 대한 포괄적이고 일관된 모니터링 절차 수립은 중요한 대테러 모범사례로 손꼽힌다. 이와 같은 감시는 두 가지 목적을 두고 수행되는데 △광범위한 감시업무를 통해 외국인테러전투원·국내 테러리스트의 국경지대내 활동을 방지하고 △지역사회에는 잠재적 위험에 대한 인식을 제고하기 위함이다. 가장 효율적인 국경 감시체제는 각 출입 지점에 위협 수준에 맞게 적절한 인원을 배치하고, 고정 또는 이동식 감시장비를 통해 가능한 넓은 지역·시설을 감시하는 것이다. 다만, 모든 감시 활동에 대한 명확한 법적 근거와 함께 강력한 인권 보호 장치가 있어야 한다.

국경보안 감시 활동에는 접경지역 커뮤니티와의 관계 구축, 보안 모범사례 대외 공개, 위기상황 발생시 지역사회의 요구 평가 등 다양한 활동을 포함하고 있다. 특히, 지역 사회의 참여는 국민들의 신뢰를 쌓는데 일조하면서, 의심스러운 행위에 대한 주민들의 신고의식도 고취시킬 수 있다.

관세청은 정부·민간 운영 항만간 통합 감시 시스템 구축을 통해 각 항만 시설에 대한 상시 감시를 실시하고 있다. 여기에는 차량·화물·이용객·상주 직원 모두가 포함된다. 관세청은 입항·환적 화물에 대한 분석을 실시하고 일부 화물에 대해서는 추가 검사를 실시한다. 검사 결과는 관세청 본부를 비롯해 필요에 따라 테러관련 협의체나 관계기관에 보고된다.

공항 보안은 국경보안 체계의 또 다른 주요 체크 포인트이다. 인천공항은 2021년 스카이트랙스 매거진이 선정한 세계 최고의 공항 보안상을 수상했다. 전국 대부분의 공항에는 승객과 수하물 및 화물을 검색해 반입금지·제한 물품을 탐지할 수 있는 첨단 보안검색 기술이 잘 갖춰져 있다. 공항 보안 담당관들은 새로운 보안 위협, 기술 동향, 보안 프로세스 등에 대한 보안교육 과정에 정기적으로 참석한다.

법무부 산하 출입국·외국인 정책본부도 공항을 상시 감시하고 있으며, 국토교통부는 전국 공항의 보안·수하물·화물 검사 및 보호구역에 대한 보안감시 등을 감독하고 있다. 국가정보원은 매일 테러 관련 동향 보고서와 테러리스트 정보를 제공한다. 공항 상황실은 연중무휴 CCTV 모니터링과 함께 상황 발생시 현장 보안요원과 신속한 소통을 위한 핫라인을 갖추고 있다.

대한민국의 국경 감시 노력은 공·항만을 중심으로 이루어지고 있지만, 여타 관문 지역의 효과적인 감시를 위해 다음과 같은 효과적인 기술을 채택하고 있다.

- 감시 사각지대 해소를 위해 국가 운영 항만과 민간 운영 항만에 동일한 감시 능력 확보

- 감시 거점과 CCTV 관제소를 핫라인으로 연결, 비상상황 대응은 물론 정보업무 수행기관과의 신속한 소통 채널 유지

- 지역사회 및 관계 공무원과의 협력체제 구축을 통해 잠재적 테러 공격 및 위험지표에 대한 공동 인식 제고

4. 외국인테러전투원의 국내 유입 방지를 위한 정보공유 강화 및 지역 대테러 역량 증대

대한민국은 대테러센터 주관 정기·비정기적 회의 등을 통해 구체적 의사소통 채널 구축과 함께 국경보안관리 분야에서의 주기적인 정보공유 수단 통합에 노력해 왔다.

24시간 운영되는 대테러센터 상황실에는 대통령실, 국가정보원, 외교부, 행정안전부 등 관계기관과 핫라인이 구축되어 있다. 비록 일반적인 상황에서 빈번하게 활용되지는 않더라도, 위기상황에서 실시간 정보공유가 가능하도록 시스템이 구비되어 있다.

국가정보원은 해양수산부, 해양경찰청, 법무부, 국토교통부 뿐만 아니라 공항만 시설 소유자 등이 참여하는 공항만 테러대책협의회를 운영한다. 이 협의회는 수시로 잠재적 위협과 위험 인물에 대한 정보를 공유하거나 배포하고 있으며, 각 기관은 개별적인 정보 체계에 따라 소속 기관으로 해당 정보를 재배포한다. 또한, 테러사건 및 테러동향 등을 포함한 '데일리 테러 리포트'를 매일 제공하고 있다. 이 보고서는 관계기관 및 국가정보원 지부 등에 배포되어 주요 기관들이 상황 변화와 외국인테러전투원 등 위험인물에 대한 최신 정보를 파악할 수 있도록 기여하고 있다.

대한민국에 입국하는 사람들이 외국인테러전투원인지 식별하고 판단하기 위해서는 신속한 정보공유가 필요하다. 이를 위해 법무부와 국정원간 긴밀한 협력 아래 정보공유를 하고 있다. 국정원은 의심인물이 외국인테러전투원일 가능성이 있는지 판단하고 조사에 착수하고, 출입국 관리 당국의 개입이 필요한 경우 즉시 법무부에 정보를 공유한다.

정보공유는 국내 기관간 협력에 국한되지 않는다. 많은 대한민국 관계 부처는 인터폴 등 해외 사법·정보·수사 기관과의 소통 채널을 보유하고 있다.

예를 들어, 출입국·외국인 정책본부는 탑승자 사전 확인 프로그램(iAPI)를 도입해 모든 항공사들은 승객 정보를 탑승 72시간 전에 대한민국 법무부에 제공하고 있다. 이 시스템은 인터폴과 국가정보원이 제공한 위험인물 명단과 대조하여 해당 승객의 대한민국 입국 가능 여부를 결정하고 있다. 또한 정기적으로 위조문서 식별 방법 및 우수 사례 등을 30개국 이상과 공유하고 있고, 국내외 협력기관들과 함께 분석 관련 실무 훈련을 실시하고 있다. 인터폴의 정보는 출입국·외국인 정책본부의 데이터베이스에서 실시간 최신화 된다. 일부 기관들은 외국의 대테러·정보기관들과 양해각서(MOU)를 체결해 정보공유 및 훈련을 실시하고 있다.

특히, 경찰청은 정보공유 양해각서를 체결하고 있으며, 동남아시아·중동 국가들과 협력체제를 구축하였다. 대한민국 정보기관들은 미국·일본·중국 등 주요 국가의 유사 업무를 수행하는 기관들과 상시 협력 채널을 유지하면서 테러 관련 정보를 교환하고 있다. 또한, 인터폴에서 운영 중인 중앙 집중식 채널은 많은 국가들이 외국인테러전투원, 도난·분실 문서, 적색 수배 등 관련 정보를 습득할 수 있는 데이터베이스로 활용되고 있다. 몇몇 대한민국의 관계기관들은 이 정보시스템에 접근하여 관련 정보를 제공하고 있다.

정보 협약 및 국내외 합동훈련은 국가 대응 역량을 강화시키고, 우수사례와 기술을 다른 국가와 공유할 수 있도록 일조한다. 대한민국 특수부대 707 특수임무단이 좋은 사례가 될 수 있다. 707 특수임무단은 모의·실전 훈련을 실시할 수 있는 최첨단 훈련시설을 보유하고 있다. 대한민국 대테러 기관들은 대테러 활동을 위한 모범사례 공유를 위해 국제회의 및 교육 등에 활발하게 참여한다.

정부 조직內 및 조직간 정보공유는 너무 당연한 요소로 여겨지지만, 테러 위험인물 또는 고위험 외국인테러전투원의 이동을 빈틈없이 저지하는데 중요한 역할을 한다. 효율적인 정보공유를 보장하기 위해 다음 사항을 고려해 볼 필요가 있다.

- 촘촘한 정보공유를 위해 업무가 유사한 관계기관간 분과 형태의 협의체 운영
- 인터폴 및 기타 국제 기구에서 운영중인 데이터베이스와 연동하여 입국 승객과 환승객을 이중으로 확인할 수 있는 탑승자 사전 확인 프로그램(iAPI) 등 운영
- 인터폴·해외 정보기관·대테러 관계기관과 소통 채널을 구축하여 최신 테러 관련 정보 교환

5. 적절하고 효과적인 대테러·국경보안관리 교육 훈련 개발 및 시행

높은 수준의 준비 태세와 적절한 보안체계를 유지하기 위해 철저한 실전 훈련이 중요하다. 대한민국은 국내외 테러사건 발생 경험이 많은 국가는 아니지만, 효과적인 테러예방 및 대응 차원에서 주기적인 대테러 훈련은 반드시 필요하다. 대테러 관계기관이 다수인 상황에서 효율적인 소통과 대응 역량을 이끌어 내기 위한 합동훈련과 각 기관별 역량 강화를 위한 자체 훈련 모두 필수적이다.

대테러센터는 매년 가을마다 국가 대테러 종합훈련을 실시하고 있으며, 이는 대한민국 대테러 관계기관에서 실시하는 훈련 중 가장 규모가 크다. 해당 훈련에는 경찰·소방·군을 비롯한 국내 모든 대테러 특수부대가 참여한다. 통상 훈련준비에 2개월 가량이 소요되며, 기관별 소통과 협력 대응을 위해 훈련 시나리오를 작성한다. 2021년도 훈련은 선박에서의 인질극 및 화생방 공격 등 동시다발 테러 상황을 가정하여 실시하였다. 대테러 종합훈련은 국민의 신뢰와 전국에 걸쳐 시행되는 대테러 조치에 대한 인식 제고를 위해 온라인 등을 통해 생중계된다. 이와 더불어 대테러센터는 매년 실무회의 및 여타 훈련도 실시한다.

국방부 역시 전통적 테러 위협 및 신종테러 발생에 대비하기 위해 훈련을 실시하는데, 민간 분야와도 전문성을 공유하고 있다. 특히, 707 특수임무단은 숙련된 테러 대응 조직이고 최신 훈련시설을 보유하고 있으며, 민간을 비롯한 국내외 대테러 특수부대들과 폭발물처리(EOD)·생화학 테러 등 특수분야 훈련을 실시하고 있다.

707 특수임무단은 지난 10년간 72건 이상의 해외 훈련을 실시했고, 각 기관에서 요청하는 신규 및 기존 직원을 대상으로 한 교육도 지원한다. 훈련 성과를 측정하여 각 기관에 통보하는 등 진지한 참여를 유도한다. 또한, 지역단위 대테러 부대도 경찰·소방과 훈련을 통해 노하우와 자원을 공유한다. 군 대테러 상황 대응 절차에 민간 분야 전문가 참여 확대는 국지적·대규모 상황에 적합한 통합 시스템 발전에 도움이 된다.

경찰청은 외국인테러전투원 대응에 초점을 두고 몇 가지 연례 교육 훈련 프로그램을 운영하고 있다. 해외 대테러 전문가를 초청하여 사건처리 경험 또는 결과 등을 공유한다. 경찰청 대테러 담당관들은 상황 기반의 교육 훈련 경험을 쌓기 위해 해외 대테러 컨퍼런스·회의 등에 참석한다. 비록 코로나19 상황으로 해외 교육 빈도는 다소 낮아졌으나, 상황이 개선되는 대로 교육을 재개할 수 있는 협조체계가 구축되어 있다.

위기 상황 대비태세 유지를 위해 훈련이 효과적인 방법이긴 하나, 실제 상황에 대응하는 것과는 견줄 수 없다. 대한민국에는 엄격한 총기 규제법이 있고 총기 보유율이 낮아, 관세청 직원들은 잠재적인 총기와 실탄 위협에 대한 훈련을 최우선 과제로 삼고 있다. 관세청은 30여곳 이상의 공항만을 대상으로 탑승객의 동의 아래 가방 등 수화물에 실탄·총기류를 은닉하여 세관 직원들의 대응 능력을 점검한다. 2021년에 200회 이상의 모의훈련을 실시했는데, 이는 훈련을 얼마나 자주했고 관세청이 훈련에 관심을 기울이고 있다는 방증이다. 세관 직원들은 대부분의 물품을 적발하고 있으며, 새로운 물품들을 추가해가며 훈련을 계속 실시하고 있다.

관세청은 화물내 불법 물품을 효과적으로 탐지하기 위해 매월 소형 X-ray 시스템 탐지 훈련을 실시한다. 신입 및 현장 경력 3년 미만 직원을 대상으로 숙련된 강사가 1년에 두 차례씩 승객 검사·화물 스캔·위험 물품 식별 및 탐지 등 관련 교육을 실시하고, X-ray 분석 심층 교육도 진행한다.

또한, 현장훈련 외에도 위험 물품 관련 정보 및 기술 습득을 위해 전 직원을 대상으로 빅데이터 교육도 실시한다. 국방부는 검색요원의 탐지에 도움을 줄 수 있는 광범위한 불법 물품의 제원과 이미지 등 관련 데이터를 수집하고 있다.

해양수산부는 매년 정부 및 민간 항만보안 담당관 대상 교육을 비롯해 분기마다 항만별 교육 훈련을 지원하고 있다. 또한, 각 항만별로 연 1회 보안 심사를 실시하고 그 결과에 따라 보완대책을 제공하고 있다. 이를 통해 전국 항만 대상 보안능력과 수준을 제고할 수 있다.

신종 위협 대응훈련은 강력한 조사능력을 유지하는데 중요한 역할을 하고 있다. 질병관리청은 역학조사관과 중앙부서·지방자치단체 및 여타 관계기관을 대상으로 생화학 테러, 전염병 대응 교육을 확대하고 있다.

코로나19 팬데믹으로 여행 제한과 격리 필요성이 대두되자, 기존 보건소·지자체 역학조사팀을 대상으로 격리 조치와 바이러스 확산 방지 등 대응 태세 및 안전절차 유지를 위한 온라인 교육을 제공하였다. 이는 향후 감염병과 같은 위기 상황에 효율적으로 대응하기 위해 범정부 차원의 교육이 얼마나 중요한지를 보여준 좋은 사례이다.

효과적인 위기 예방 및 대응을 위해 민·관 대상 강력한 교육 훈련 프로그램 개발이 반드시 필요하다. 이를 위해 각 국가들은 교육체계 발전을 위해 다음 사항을 고려해야 한다.

- 신입 직원에만 국한하지 않고 전 직원 대상 정기·보수 교육 실시
- 최신 기술·절차·당면과제에 대한 인식 제고를 위해 교육과정을 최신화하고, 정규·보수 교육 훈련 지속 실시
- 현장에서 필요한 관계기관간 협력 및 의사소통 과정을 이해하기 위한 실습 등 현장감 있는 교육 훈련·시뮬레이션 기획
- 선진 지식 습득을 위해 해외 훈련 참가 및 지역단위 테러 대응 역량 강화를 위한 훈련 개최
- 효과적이고 다각적인 위기 대응을 위해 민간 대테러 전문가 대상 교육 훈련 프로그램 마련

6. 생체정보의 책임있는 사용 및 공유 보장

2016년 'UN안보리 결의안 2322호'에서는 모든 UN 회원국이 외국인테러전투원·테러리스트·UN 지정 테러단체 연계자에 대한 중요 생체정보 및 신상정보를 공유할 것을 촉구하고 있다. 2017년 결의안은 회원국들이 "국내법 및 국제 인권법에 따라 생체정보를 수집하는 시스템을 개발·시행할 필요가 있다"고 권고하였고, 해당 생체정보에는 지문·안면인식

데이터와 관련된 정보가 포함된다. 해당 정보는 국제인권법·규범에 부합하는 방식으로 테러리스트를 효과적으로 식별하기 위해 UN 회원국·인터폴·국제기구와 공유해야 한다.

2012년 대한민국은 지문·안면인식 등 입국 외국인의 생체정보 취득제도가 전면 시행되었고, 이를 바탕으로 비자 신청, 입국 심사 등 출입국 절차와 기관간 정보공유를 위한 '바이오 정보 전문 분석시스템(BASE)'이 2013년에 도입되었다. 이 시스템의 분석 속도 및 정확성을 높이기 위해 다년간 고도화 사업이 진행되었다. 출입국관리법 제12조의2에 따라 대한민국 정부는 지문·안면인식 정보를 수집할 수 있는 근거를 가지고 있다.

인천공항 출입국·외국인청 심사과는 2010년부터 여권 사진과 승객 얼굴 판독 값을 상호 대조하는 등 문서 확인을 위해 생체정보를 활용하기 시작한데 이어 현재는 '바이오 정보 전문 분석시스템'도 함께 사용중이다. 이 시스템을 통해 신원 불일치(신분 세탁자) 승객이 2019년 기준 4,813명에서 2021년 2,514명까지 감소하였다. 생체정보는 실시간으로 최신화되지만, 프로그램 인증부서가 별도로 있어 오류나 시스템 장애를 이중으로 점검하고 있다.

'자동 출입국 심사 서비스(SES)'는 출입국자들의 심사 시간 최소화를 목표로 한다. 내국인·외국인 모두 전자여권과 생체정보 판독기를 사용할 수 있지만 외국인은 대한민국 정부에 먼저 등록을 해야 가능하다. 2019년 입국자의 40%가 SES를 사용했고, 2018년에는 출국 외국인 전원이 이 시스템을 사용했지만, 코로나19 팬데믹으로 해당 서비스는 운영이 중단되었다.

향후 생체정보 통합방안으로 홍채 스캔 등 추가 식별정보 수집이 예상되며, 출입국·외국인정책본부 산하에 외국인 생체정보 DB 빅데이터 부서 설립 등이 계획되어 있다. 이는 잠재적 외국인테러전투원 또는 국제 테러단체 연계자를 신속 정확하게 식별하는 데 도움이 될 것이다.

해커들이 생체정보 데이터베이스를 공격 대상으로 삼을 위험이 항상 있는데, 대한민국은 이러한 위험을 예방하기 위해 필요한 조치를 취하고 있다. 대한민국의 생체정보 수집은 개인정보보호법에 따라 실시된다. 생체정보는 원칙적으로 법원 명령이나 법적 근거 없이 기관간 공유가 불가하다. 이를테면 법무부는 타 기관에 출입국 심사 목적으로 생체정보를 요청할 수 있다. 외국 정부 또는 국제기구의 업무를 수행하기 위해 대한민국에 체류하거나, 대통령령으로 면제를 받지 않는 이상 17세 이상 입국자는 지문 및 안면인식 정보를 제공해야 한다.

생체정보는 잠재적 외국인테러전투원을 식별하는 핵심 요소가 될 수 있다. 이를 위해서 여타 국가들은 다음 조항의 이행을 고려해야 한다.

- 생체정보의 윤리적 수집·공유를 위한 법적 근거 마련
- 생체정보 활용 관련 강력한 보호 장치가 구축된 경우에 한해 신속하고 효과적인 탑승객 교차 검증을 위한 광범위한 지문·안면 스캔 DB 구축
- 출입국 심사 강화를 위해 허위 여행·증빙서류 식별요령 교육

7. 대테러·국경보안 활동과정에서의 인권보호 및 보고체계 보장

UN 회원국은 대테러 활동 수행 중에도 인권 보호·신장 의무가 있다. 이 보고서에 담긴 모든 조치는 법률 규정을 준수해야 하며, 명백하고 엄격한 가이드 라인으로 명문화되어 있어야 한다. 인권침해 사건 발생시 피해자에게 효율적 해결방안을 제공하기 위해 인권침해 보고체계 수립과 함께 이와 관련된 사항을 대중에게 명확히 공개할 필요가 있다. 이러한 기준 준수를 위한 정책과 명령을 검토하기 위한 관리감독 체계도 수립되어야 한다.

테러방지법 제7조에는 “관계기관의 대테러 활동으로 인한 국민의 기본권 침해 방지를 위해 대테러 인권보호관 1명을 두어야 한다”라고 명시되어 있다. 대테러 인권보호관의 임기는 2년이며, 직무수행을 위해 5~6명 규모의 행정·연구 인력을 지원 받을 수 있다. 대테러센터와 밀접한 관계를 유지하며 새로운 정책에 대한 자문을 할 수 있는 권한이 있음에도, 대테러 인권보호관은 대테러센터와는 별도의 독립 사무소에서 독자적으로 업무를 수행하고 있다.

인권보호관은 다음의 4가지 주요 직무를 수행한다. 여기에는 △대테러 정책·제도 관련 인권 보호에 관한 자문 및 개선 권고 △대테러 활동에 따른 인권 침해 관련 민원 처리 △관계기관 대상 교육 등 인권 보호를 위한 활동 △대테러 활동과정에서 발생한 인권침해 행위 관련 국가테러대책위원회에 시정조치 권고 등이 포함된다. 즉 인권보호관의 역할은 개인의 인권을 존중하고 보호하기 위한 정책·제도를 평가하고, 관련 민원을 처리하면서 새로운 대테러 정책 추진 관련 자문을 실시하는 것이라고 할 수 있다.

다양한 경로를 통해 누구나 대테러 인권보호관에게 민원을 제기할 수 있다. 인권보호관 사무실은 민원을 접수한 날부터 2개월 이내에 처리하여야 하지만, 사건의 복잡성에 따라 처리가 어려운 경우 그 사유와 처리 계획을 민원인에게 통보해야 한다. 만약 인권 침해가 확인되면 이를 테러대책위원회 위원장에게 보고하고, 관계기관의 장에게 시정을 권고할 수 있다.

현재까지 대한민국에서 인권침해 관련 민원은 접수된 바 없으며, 대테러 조사 과정에서도 개인의 권리 및 인권침해 사례가 발견되지 않았다. 하지만, 인권보호관의 역할이나 민원 접수 절차에 대해 잘 알지 못하는 외국인을 대상으로 관련 사항을 더 많이 전파해야 한다는 인식도 있다. 특히 공항만에서 관련 내용을 홍보하면 더욱 유용할 것이다.

대테러 인권보호관의 존재는 인권 존중과 보장을 위한 정책과 절차를 확보하겠다는 의지를 보여주는 조치이며, 이로써 관련 민원을 처리할 수 있는 절차를 마련하게 되었다. 다른 국가에서는 다음과 같은 사항을 고려해야 할 것이다.

- 국제인권기준에 부합하는 기존 및 새로 개정될 인권 관련 정책이나 절차를 평가하기 위한 독립적인 자문기구 마련
- 공·항만에서 외국인 대상 접근 가능한 방식으로 인권정책 및 절차 적극 홍보
- 확인되고 입증된 문제가 있는 경우 이를 신속하게 처리하는 절차 보장

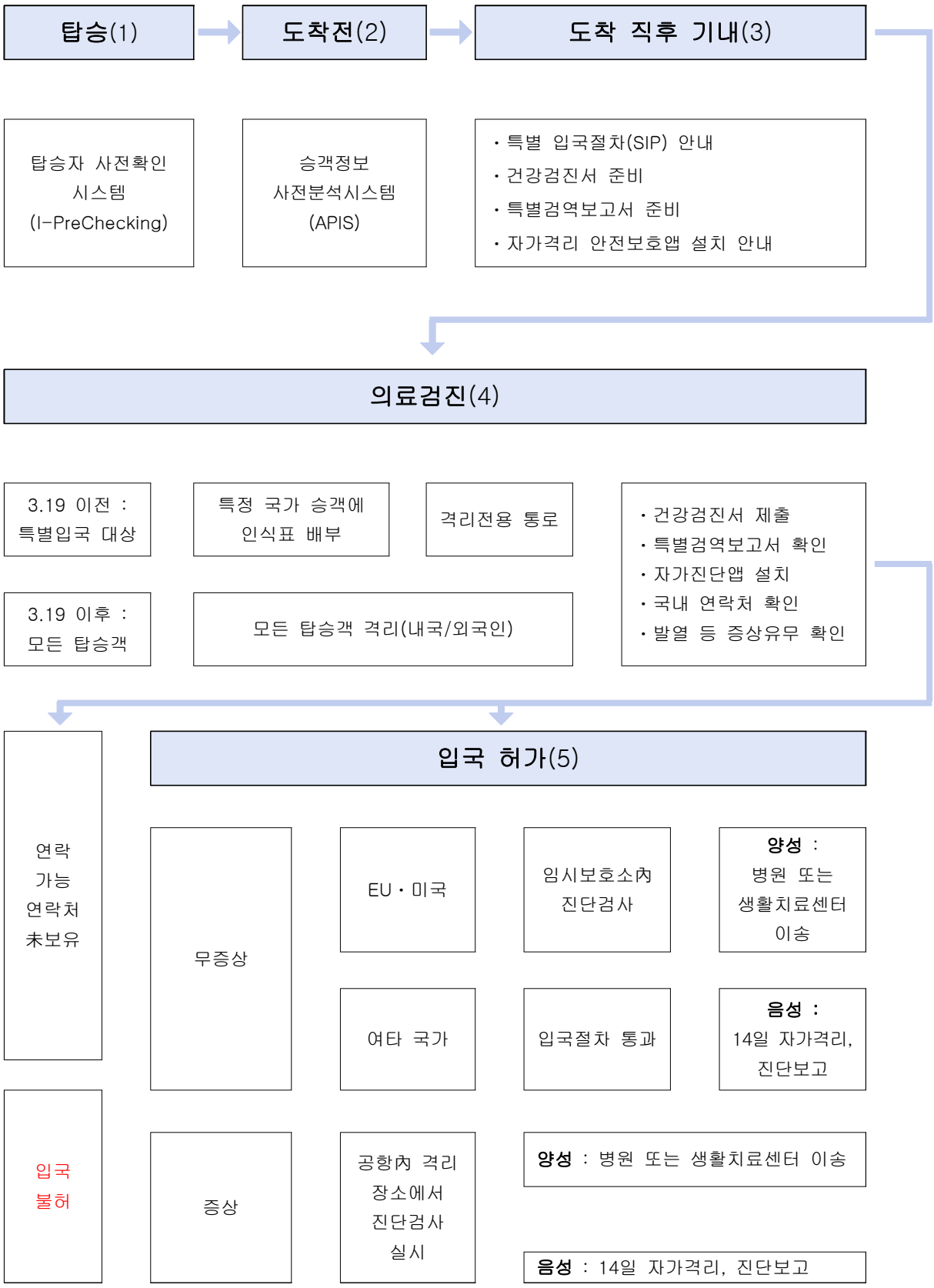
◈ 2부 : 코로나19 팬데믹 관련 국경보안관리 모범사례

8. 강화된 보건대책을 국경보안관리·출입국 정책에 적용 및 모든 관련 분야에서의 협력 강화

코로나19 팬데믹 관련 대한민국의 대응은 세계적 관심을 끌었다. 신속한 방역 조치와 기관간 협력 강화를 통해 국경 개방은 지속하면서, 전면적이고 장기간 봉쇄 없이 현저히 낮은 감염률을 유지하였다.

국경보안관리 정책과 체계는 팬데믹을 계기로 수정되었고, 이는 감염병 유입 방지를 위한 예방대책을 도입하는 동시에 수출입을 위한 국경 개방은 유지하도록 했다. 세관・출입국・검역 당국은 특별 입국절차(SIP)를 도입하였는데, 이는 여행객들의 입국을 전면 금지하는 대신 강화된 방역 조치를 위해 도입되었다. 검역기관이 정보통신기술(ICT)을 활용하여 항공사가 보고한 승객 정보에 접근할 수 있었으며, 입국전 추가된 보건 및 사전 요구사항이 포함되었다. 포함된 내용은 △전국 공항만에서 코로나19 검사 시행 △일부 예외적 경우를 제외하고는 국내 입국 외국인 대상 격리 의무화 △국내 체류시 일정 기간 추가 PCR 검사 의무화 △격리 시행 및 코로나19 접촉자 추적 관련 ICT 기술 사용 등이다. 또한, 해당 절차의 정착을 위해 다양한 조치들이 함께 시행되었다.

【 특별 입국절차(SIP) 흐름도 】



팬데믹 상황에서 대한민국 CIQ 당국은 코로나19 의심 사례 추적을 강화하기 위해 고위험 국가 출신 여행객들의 개인 정보를 지방자치단체와 공유하였다. 그러나 사생활 보호를 위해 이러한 정보는 2개월 단위로 삭제하였다.

코로나19 발생 이전 대한민국의 CIQ 기관들은 다른 선진국에서는 흔히 찾아볼 수 있는 통합 시스템을 갖추지 않았다는 비판을 받았다.

대한민국의 CIQ 절차는 아래 표와 같다.

【 대한민국 CIQ 기관 업무 분장표 】

구 분	기 능	주무부처 및 기관	관련법령
사 람	출입국	법무부(출입국외국인정책본부)	출입국관리법
		공항만 내국인・외국인 대상 출입국 절차	
	검 역	질병관리청 / 국립검역소	검역법
		감염병 유입 및 확산 방지	
물 품 ・ 상 품	세 관	관세청	관세법
		관세부과, 징수 및 수출입 통관	
	검 역	질병관리청 / 국립검역소	검역법
		물품 및 화물 검역	
	동・식물 검역	농림축산 검역본부	가축전염병 예방법 식물방역법 농수산물품질관리법
		동・식물 전염병 예방	

그러나, 대한민국 정부는 서로 상이한 관계기관을 하나의 기관으로 통합하지 않고도 원활한 국경관리가 가능하다는 사실을 입증했다. 팬데믹 기간 동안 검사·검역·접촉자 추적 비율을 증가시켜 국경을 개방하고 사람·화물 이동을 허용했다. 긴밀하게 연결된 소통 채널과 관계기관간 조정 메커니즘을 통해 CIQ 기관별 관할권을 유지하면서 효과적으로 관리할 수 있었다.

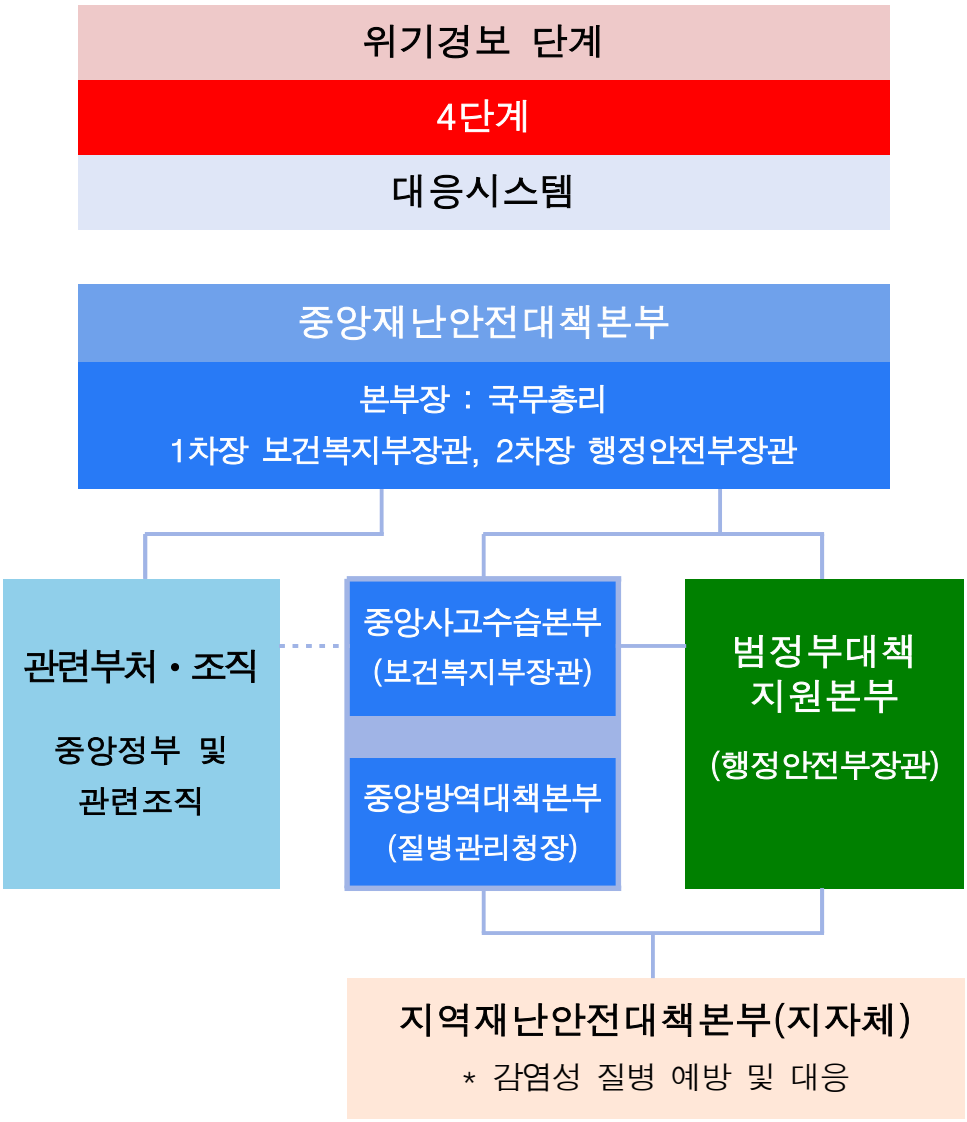
중앙재난안전대책본부·중앙방역대책본부는 보건복지부·질병관리청 협조 아래 코로나19 변동상황 및 대응 조치(△홍보 체계 강화 △의료시설 및 격리시설 관리 △관계기관간 협력 강화 포함) 관련 사항을 논의하기 위한 정기 회의를 개최하였고, 자체 회의를 소집하여 △긴급알림 지원 △필요 물품 수급 관리 △역학조사관 파견 △국내 입국 여행객 모니터링 시스템 관리 등을 수행하였다.

또한, 2020년 2월 비상 대응을 위해 중앙재난안전대책본부를 발족하였다. 감염병 대응에 필요한 전문성을 감안하여 중앙방역대책본부가 지휘센터 역할을 하고 있다. 중앙재난안전대책본부는 국무총리를 본부장으로 1) 본부장을 보좌하는 보건복지부 장관 2) 중앙부처와 지방자치단체간 조율을 지원하는 행정안전부 장관 등 2명이 차장으로 참여한다. 각 지자체는 적정한 병원과 병상 확보 등 지역 수요을 원활하게 하기 위해 지자체장을 중심으로 지역재난안전대책본부를 설치한다.

대한민국은 필요에 따라 쉽게 조정할 수 있는 기존 시스템을 잘 갖추고 있어서 코로나19 관련 필수 정보와 규제 조치를 국경보안 전략 수립에 효과적으로 반영할 수 있었다. 다른 국가들은 향후 잠재적 감염병에 대비하기 위해 다음과 같은 체계 도입을 고려할 필요가 있다.

- 검역 관련 보편화된 가이드 라인을 제시하고, 외부 요인과 변수를 통제하기 위한 지속적인 테스트 추진

● 변이 감염병 정보를 지속적으로 공유하기 위하여 관련 위원회 및 공무원과 주기적인 TF 회의를 실시하고, 현재 감염병 대응 및 치료 조치에 있어서 발생할 수 있는 문제점과 장애요인 진단



9. 질병관리청의 권한 확대를 통한 대응 및 정책 수립능력 강화

과거 질병관리본부는 보건복지부 소속 기관이었으나, 코로나19 팬데믹 기간에 질병관리청으로 승격되어 시시각각 변모하는 팬데믹 상황에 대응하고 있다. 질병관리청은 보건복지부의 행정지시에서 벗어나 6개 법령을 토대로 질병 상황을 감독하고, 정책을 확대 시행할 수 있는 직접적인 권한을 갖게 되었다. 이 기관은 384명의 인력을 충원하여 역량과 권한을 확대하고, 전국 조직 및 코로나19 대응센터(5개소) 신설과 함께 코로나19 검사소 설치・운영, 역학조사, 만성질환 연구 및 지역사회 협업체제 구축 등을 담당하게 되었다.

국경보안관리 측면에서 질병관리청은 상황 발생시에만 검역・감염병 관련 조치 권한을 가지고 있었으나, 코로나19 팬데믹을 계기로 조치 범위와 권한이 확대되었다. 질병관리청은 국경 개방을 유지하는 동시에 바이러스 확산을 최소화하기 위해 특별 입국절차(SIP) 및 여타 입국절차를 감독한다. 그러나 국가에 반입・반출되는 물품, 서비스 및 승객들을 감독하기 위해서는 법무부 출입국・외국인정책본부, 관세청과의 협업에 전적으로 의존하는 상황이다.

한편, 중앙재난안전대책본부는 질병관리청과 협력하여 공동 임무 수행을 위해 기관간 협력・조정 등 감염병 관리의 컨트롤 타워 역할을 한다. 운영・조정・정책 단계별 국가와 지역 차원의 관계기관간 협업은 팬데믹 대응에 있어 문제를 사전에 예방하고 대응함에 있어 성공적이었다.

적재적소에 관련 조직을 구성하고, 핵심 조직 확장을 통해 긍정적 영향을 증대할 수 있었던 실증 사례는 국가가 향후 다가올 위기 상황을 앞서 대비하는 데에 큰 도움이 될 것이다. 이를 위해 여타 국가들은 다음 사항을 고려해 볼 필요가 있다.

- 국가 차원의 효율적인 대응을 보장하기 위해 숙련된 전문가 또는 실무진에 재정적 지원을 확대하는 등 역량 강화에 집중

- 시시각각 변화하는 위기 상황에 신속 대응하기 위해 기존 방역 조치와 함께 격리 등과 같은 기본 규제 사항 포함

- 상황 대응을 위해 관련 산하 조직에 조치 권한을 적절히 위임할 수 있는 조정 기구 설립

10. 광범위한 조기 검사, 연락처 추적 및 위험정보 배포를 위해 정보통신 기술(ICT) 활용

대한민국은 국내로 입국하는 항공기 탑승객의 연락처를 효율적으로 추적하기 위해 기존 구축된 정보통신기술 및 프로세스를 활용하였다.

통합국경관리시스템(IBMS)은 당국이 입출국 및 경유 인원들을 추적하고 신원을 확인할 수 있는 다양한 기능을 보유하고 있다. 2015년에 국내선, 2017년에 국제선에 도입된 탑승자 사전 확인 프로그램(iAPI)은 검역 조치·여행 규제를 지원하기 위해 활용되었다. 팬데믹 초기 이 시스템은 중국 우한발 비자 및 2020년 4월 이전 발급받은 관광 비자를 소지 중인 탑승객을 식별하기 위해 사용되었다. 코로나19 이전에는 특정 비자 정보 대신 비자 유효·만기 여부만 식별하는 용도로 사용되었으나, 비자 관련 정보를 사전에 확인할 수 있는 기능을 통해 고위험 국가 입국자 식별에도 활용하였다.

이 시스템은 항공사의 사전 탑승 명단과 교차 검증된다. 만약 비자가 유효하지 않다고 식별되거나 혹은 탑승자가 UN 지정 테러단체와 연계되어 있다고 식별되는 경우, 출입국 관리 당국은 대상자가 탑승이 거부된 승객이라는 내용을 항공사에 미리 알린다. 코로나19 상황에서 정보수집을 위해 iAPI 시스템을 활용한 것은 입국자 유입을 예의 주시하면서, 국경을

개방하는데 매우 중요한 요소였다. 관계 공무원들은 의심 상황 추적을 강화하기 위해 고위험 국가 출신 입국자들의 개인정보를 지자체와 공유한다. 개인정보 보호를 위해 이러한 유형의 추적 정보는 시스템에 2개월간 저장된 후 삭제된다.

iAPI 시스템에 대응하는 것은 승객 정보 사전 분석시스템(APIS)인데, 세관・출입국 담당 공무원은 이 시스템을 통해 착륙 전에 항공사로부터 승객 정보를 받아 사전에 위험요인을 분석할 수 있으며, 필요시 인터뷰・수하물 검사 등을 할 수 있다.

대한민국 입국시(팬데믹 이전) 별도의 비자가 필요 없는 112개 국가 출신 승객들의 입국 행태를 모니터링하고, 불법 입국 방지를 위해 제도적 변화가 있었다. 2021년 9월 출입국사무소는 한국형 전자여행허가(K-ETA) 제도를 도입하였다. 승객들은 일정 수수료(한화 1만원)를 납부하고 탑승전 여행자 정보를 제출할 수 있으며, 해당 정보의 유효기간은 2년이다. 이 제도는 백신 접종 여부, 출입국 기록 및 코로나19 증상・검사 결과와 같은 코로나19 관련 정보를 요구하고 있다. 현재 대한민국 입국이 보장된 사증 면제 국가에 한하여 실시하고 있으며 사용자 60%가 미국 시민권자이다. 출입국・외국인 정책본부는 전자여행 허가서와 같은 정보를 통해 입국시 별도의 출입국 서류 제출 없이 승객 정보를 파악할 수 있다.

코로나19 관련 수집된 정보를 기존에 구축된 시스템에 잘 접목할 수 있어서 대한민국은 팬데믹 상황에서도 국경보안에 문제가 없었다. 향후 감염병에 대비하고 다른 상황관리를 위해 다음 사항이 고려될 수 있다.

- 다양한 상황 발생에 대비, 입국 승객 관련 중요 정보를 수집하고 교차 검증할 수 있는 사전 탑승객 확인 절차 시행

- 현재 활용 중인 탑승객 정보수집 체계를 점검하고, 코로나19 증상 및 검사기록 등 추가 수집정보를 기존 시스템 통합 가능 여부 파악

11. 해외발 병원체의 검사・추적・치료(3T)를 위한 역량 확보

코로나19 팬데믹 초창기부터 대한민국 정부는 국경 봉쇄 없이 해외발 감염병 보균자의 유입을 관리해왔다. 검사・추적・치료, 즉 3T 정책은 국가 및 지역 단위에 성공적으로 적용되었다. 범정부적인 팬데믹 대응은 외국에서 유입된 감염병 보균자 추적에 도움이 되었으며, 대한민국 정부는 상호주의에 입각하여 감염자에 대해 무료로 치료해주었다.

검사(Test) : 코로나19 팬데믹 초창기부터 대한민국은 전 국민을 대상으로 광범위하고 접근성 높은 코로나19 검사를 제공하면서 입국 외국인 대상 검사를 의무적으로 실시하였다. 2020년 2월 일일 검사 수용 인원은 약 20,000명에 도달했으며, 같은 해 연말에는 130,000명까지 늘어났다. 2021년초 일일 검사 수용 인원은 약 200,000명 수준으로 증가하였으며, 연말에는 일일 약 750,000명을 기록하였다. 또한, 수용 인원의 증가에 맞춰 검사소 역시 확대하였다. 2020년 2월 65개소였던 검사소는 2021년 10월 기준 전국 244여 개소로 확대하였다. 이에 더해 검사 결과는 접수 후 통상 6~12시간 이내에 제공되었는데, 검사 결과를 적시에 통보하기 위해 엄청난 업무처리 역량과 협업이 요구되었다.

추적(Trace) : 대한민국 정부는 국토교통부・질병관리청 공동으로 역학조사 시스템을 구축하였다. 원래 이 시스템은 인구 유입・교통 및 오염 등 도시 개발 문제를 다루는 지방자치단체의 행정업무 지원 차원에서 개발되었으나, 정부가 코로나19 및 확진자에 대한 정보를 관계기관과 효율적으로 공유하기 위해 접근 권한을 확대하는 등 대대적인 시스템 개선이 이루어졌다.

추가적으로, 2020년 6월 'KI 패스'로 불리우는 QR코드 추적시스템이 도입되었다. 출입자가 시설 출입시 스마트폰으로 QR코드를 스캔하면 당국이 방역 업무를 위해 해당 정보를 추적・대조할 수 있도록 시스템을

구축하였다. QR코드 정보는 시설 데이터베이스에 28일간 저장되었다가 삭제된다.

대한민국을 방문하는 외국인들은 매일 스스로 증상을 확인하고 보고하기 위해 앱을 다운로드 받아야 한다. 필요한 경우 앱을 통해 추적을 위한 정보가 제공된다.

치료(Treatment) : 대한민국은 코로나19 바이러스 감염 환자 대상 긴급 치료 수요를 감당할 수 있을 정도로 견고한 의료 체계를 기존부터 확보하고 있었다. 병상은 전파력을 감안하여 환자의 중증도에 따라 배정된다. 치료는 지역 단위별로 체계적으로 편성되고, 각 시·도에서는 의료시설 및 중환자실 확보·운영 계획을 수립하였다.

3T 전략 외에도 중앙재난안전대책본부의 일부인 '코로나19 특별 TF'는 매주 월요일 총리가 주재하는 회의를 통해, 그간 진전 상황을 평가하고 대책을 시기적절하고 민첩하게 조정할 수 있도록 했다.

대한민국은 국민 대상 코로나19 검사와 치료를 보장하고, 바이러스 추적을 위한 강력한 시스템을 도입하였다. 여타 국가는 코로나19 팬데믹 또는 향후 감염병 조치 관련 다음 체계의 시행을 고려해야 한다.

- 감염병 상황을 신속하게 파악하기 위해 광범위하고 시기 적절한 검사 역량 구축
- 바이러스 접촉자 식별·격리조치 시행 및 위기 정보의 신속하고 효율적인 전파를 위하여 활용 가능한 연락처 추적체계 수립
- 전 국민이 국가·지역 병원에서 치료가 가능토록 의료 역량 강화

◈ 결 론

대한민국의 국경 환경은 독특한 측면이 있지만, 정부가 한반도에서의 테러 활동을 예방하고 대응할 수 있도록 국경보안관리 분야에서 많은 모범 사례를 도입하였다. 여기에는 △법적 기반 마련 △운영 인프라 구축 △절차·지휘체계 수립 △낮은 테러 발생 가능성에도 불구하고 다양한 잠재적 상황에 대비하기 위한 지속적인 훈련이 포함된다. 기관간 협력 문화, 정보 공유, 고도의 정무적 리더쉽 역시 코로나19 팬데믹과 같은 새로운 위협에 대응할 수 있는 정책을 정착시키는데 기여했다. 많은 국가들이 국경을 폐쇄하거나 여행과 무역 분야에 강력한 규제를 부과하여 사회·경제적 어려움을 가중시키는 선택을 했지만, 대한민국은 국경을 개방하고 보건 조치를 포함한 국경보안관리 정책을 신속하게 조정할 수 있었다.

대한민국의 대테러 및 국경보안관리 분야에 대한 접근 방식은 여타 국가들이 꾸준히 증가하고 있는 전통적·비전통적 위협에 대응하기 위한 새로운 정책을 개발할 때 좋은 가이드 라인으로 활용될 수 있다. 이 보고서에서 강조된 모범사례와 권고사항을 바탕으로 향후 UN 대테러실·대테러센터는 대한민국 외교부 등 정부당국과 역량강화 훈련을 추진할 것이다. 결국, 테러와 전염병은 한 국가의 정책이 얼마나 초국가적이고 광범위한 영향을 미치는지 확인할 수 있는 좋은 사례이다. 부상하는 위협을 예방하고 대응하기 위해 함께 노력한다면 안전한 세계를 만드는데 기여할 수 있을 것이다.